

## **HACIA UN ABORDAJE ANTROPOLÓGICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UN BARRIO PERIFÉRICO DE LA CIUDAD DE ROSARIO**

**Mariano Gil**

**Facultad de Humanidades y Artes**

**Universidad Nacional de Rosario**

**[marianokd@hotmail.com](mailto:marianokd@hotmail.com)**

### **Resumen**

Este trabajo constituye un avance en mi proceso de elaboración de la tesina para la Licenciatura en Antropología Sociocultural. La problemática de investigación se centra en el análisis del modo en que se desarrollan algunas políticas públicas en un barrio periférico de la ciudad de Rosario, desde una perspectiva antropológica basada en la reflexión permanente que ponga en tensión el trabajo de campo con el trabajo teórico, y poniendo énfasis en los sentidos que le dan los sujetos a las políticas públicas.

### **Introducción**

El presente trabajo, que forma parte de los avances en el proceso de construcción de la tesina para la Licenciatura en Antropología Sociocultural, se propone analizar la implementación de políticas públicas en la ciudad de Rosario a partir de una perspectiva antropológica, entendiendo la dimensión histórica de las mismas y el carácter relacional que se da en su implementación. En otras palabras, me propongo una visión de las políticas públicas desde los propios sujetos que se apropian de ellas. Para ello es indispensable poner en tensión constantemente el trabajo de campo con la elaboración teórica.

El trabajo se centra en un referente empírico, el Instituto Social de la Comunidad<sup>1</sup>, situado en un barrio periférico de la ciudad de Rosario, en el cual se implementan políticas públicas procedentes tanto del Estado nacional como del municipal. En ese sentido, considero necesario aclarar que, desde mi perspectiva, las políticas públicas no son meramente “bajadas” en un

---

<sup>1</sup> El nombre de la institución ha sido cambiado a fin de preservar el anonimato.

proceso unidireccional y transparente, sino que la materialización de las mismas se da en un proceso social, a través de la intervención de sujetos que las resignifican y se apropian de ellas. Un análisis antropológico, entonces, debe tomar en cuenta esos sentidos que los sujetos construyen en su práctica cotidiana, no para reproducirlos sino para integrarlos en el análisis.

### **Las políticas públicas desde la antropología. Algunos apuntes teórico-metodológicos**

Considero, siguiendo los planteos de Eduardo Menéndez (2010), que la antropología sociocultural como disciplina científica no se distingue esencialmente, epistemológicamente, de otras ciencias sociales, sino que las diferencias se asientan en diversidad de enfoques y en el derrotero histórico que han seguido las distintas disciplinas. Este punto de vista permite el diálogo fecundo y no compartimentalizado entre ellas. En ese sentido, podríamos considerar al trabajo de campo como un eje a partir del cual se construye nuestra identidad disciplinar (Achilli, 2000), pues es en el ejercicio de la reflexividad, del trabajo con el otro, donde se da la construcción del conocimiento que permite descripciones y análisis de particularidades, pero vinculándolas a cuestiones de índole más estructural. Esto no equivale a sostener que el trabajo de campo es patrimonio exclusivo de la antropología, ya que cualquier disciplina social puede incorporarlo, y de hecho lo hace, pero es al interior de la antropología donde se ha teorizado más fuertemente alrededor de esta instancia.

Asumo, entonces, un enfoque antropológico que hace hincapié en la historización de los procesos sociales y en la necesidad de un diálogo problematizado y crítico, constante, entre campo y teoría (Achilli, 2005; Rockwell, 2009). Ahora bien, el análisis en antropología supone re-constituir teóricamente el objeto de estudio, re-conceptualizarlo, teniendo en cuenta que *“(...) se ha hecho trabajo etnográfico cuando se modifica sustancialmente la conceptualización inicial del objeto de estudio, cuando, a consecuencia de la construcción de nuevas relaciones, se puede dar cuenta del orden particular, local y complejo del fenómeno estudiado, cuando la descripción final es más rica, más densa, que la descripción inicial, cuando se abren nuevos caminos de investigación, siempre en proceso de construcción, siempre inconclusos”* (Rockwell, 2009:67).

Es importante señalar en este punto, la distinción con perspectivas que, en términos de Paul Willis (2005), incurren en un “pacto secreto con el positivismo”. Este pacto consiste en la creencia de que es posible, a través del trabajo de campo considerado como una herramienta canónica y metafísica, reflejar exactamente el pensar y sentir de los sujetos de la investigación, a partir del supuesto de que la verdad está “ahí afuera” y que el problema de las ciencias sociales se da en términos de perfeccionamiento de metodologías y técnicas para recolectar los datos. Por el contrario, sostengo que es en la interacción etnográfica en tanto relación social donde los datos se construyen, ya que los mismos no preexisten al proceso de investigación sino que son fruto y parte del mismo.

En el campo de las políticas públicas, y siguiendo la perspectiva planteada, la antropología es capaz de aportar un punto de vista que se distinga de enfoques de corte cuantitativo, generalmente elaborados desde la propia administración pública. En un artículo publicado en la revista *Antípodas*, Cris Shore (2010) señala al respecto que

*“Si el “trabajo de formulación de políticas” puede ser definido como las prácticas y las formas organizacionales por medio de las cuales se generan las políticas, entonces el análisis de estas formas organizacionales y prácticas socioculturales constituye los cimientos del estudio antropológico”* (Shore, 2010:25).

Cabe aclarar que el autor se refiere al estudio de la formulación de las políticas y no al de su desarrollo en la vida cotidiana y en la práctica, pero de todas maneras este punto de vista, que se distancia de lo que las políticas enuncian para inmiscuirse en las prácticas y discursos que subyacen a ellas, es característico de un enfoque antropológico. Vinculo este planteo con el de Manuel Delgado (2007) en su enfoque sobre la ciudad y lo urbano, donde resalta la necesidad de estudiar no la ciudad entendida como lo establecido, lo rígido, cristalizado, sino lo urbano en tanto espacio concreto cargado de prácticas y sentidos contruidos por los sujetos.

*“La ciudad es un sitio, una gran parcela en que se levanta una cantidad considerable de construcciones, encontramos desplegándose un conjunto complejo de infraestructuras y vive una población más bien numerosa, la mayoría de cuyos componentes no suelen conocerse entre sí. Lo urbano es otra cosa distinta. No es la ciudad, sino las prácticas que no dejan de recorrerla y de llenarla de recorridos; la obra perpetua de los habitantes, a su vez móviles y movilizadas por y para esa obra”* (Delgado, 2007:11).

Manuel Delgado (2007) plantea así la posibilidad de una *antropología de las calles*, donde no es suficiente considerar la vida social en base a criterios taxonomizadores propios de la administración, sino que es preciso analizarla en su historicidad y en su concreción práctica. Llevado al campo de las políticas públicas, esta idea supone la necesidad de un trabajo de campo antropológico en vinculación estrecha con los sujetos que se apropian de las políticas públicas y las resignifican, cuestiones estas que suelen quedar por fuera cuando se analiza la política pública desde perspectivas meramente cuantitativas. Este trabajo de campo, sin embargo, se aparta del ejercicio de un mero empirismo, tomando en cuenta la centralidad del trabajo teórico, el cual debe ser puesto en tensión permanente con la información construida en campo con los otros sujetos (Achilli, 2005; Rockwell 2009; Willis, 2005).

Me resulta necesario entonces aclarar algunos conceptos que emplearé en mi proceso de investigación. En primer lugar, una definición clásica de políticas públicas es la de Ozslack y O'Donnel (1981), según la cual las mismas consisten en un conjunto de acciones u omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado y que a través de ellas se puede inferir la posición predominante del mismo. Considero que esta definición adolece de la dimensión simbólica y cultural de las políticas públicas, pues no se trata sólo de acciones, sino que además en ellas entran en juego símbolos, estatutos de legitimidad, tecnologías políticas, formas de gubernamentalidad e instrumentos de poder (Shore, 2010). Hay una dimensión simbólica en la producción e implementación de políticas públicas, dimensión de la cual no están excluidos los sujetos a los cuales toman por “destinatarios”. En otras palabras, los sujetos también colaboran en la construcción del sentido de las políticas públicas.

Por lo anteriormente citado, me resulta más convincente el concepto de intervención social de Alfredo Carballada (2005) como dispositivo que interactúa en el orden de lo simbólico, de lo imaginario y de lo real, dentro de un juego de atravesamientos que implica lo social, la institución, el trabajador social y el actor en contexto microsocial.

### **El Instituto Social de la Comunidad**

El Instituto Social de la Comunidad (en adelante ISC) es una ONG con sede en un barrio periférico de la ciudad de Rosario. Si bien su denominación ha ido cambiando con el tiempo y con el estatuto legal de la institución, hace 30 años que viene realizando actividades en ese barrio.

Anteriormente a pasar revista a las actividades que se realizan en la actualidad, considero necesario una historización de la institución para poder dimensionar su práctica actual. Para ello me basaré en relatos de las personas que la han fundado, muchos de las cuales siguen ligadas activamente al ISC, trabajando cotidianamente.

En el año 1983 llegan a Rosario un grupo de militantes de extracción peronista que construyen un pequeño local que se constituye como unidad básica en el mismo sitio donde hoy se encuentra el ISC. A partir de allí comenzaron a realizar la militancia social que se hacía en una unidad básica peronista, intentando articular acciones conjuntas con el barrio para lograr organización popular: *“ayudar a los demás, crear cooperativas, crear espacios de trabajo donde la gente se pudiera ganar su sustento, donde la gente pudiera participar de las organizaciones de la comunidad”* (entrevista a uno de los fundadores). Tal fue el arraigo al barrio, que con la hiperinflación de 1989 llegaron a coordinar desde la unidad básica un total de 18 ollas populares con las Iglesias de la zona (entrevista a uno de los fundadores).

A principios de la década de los '90 se crea el ISC, a partir de la confluencia de militantes del peronismo revolucionario, que se había desmembrado para ese entonces, y que buscaban *“una herramienta para obtener trabajo para los compañeros, para capacitar a los compañeros, pero fundamentalmente para emitir opiniones políticas”* (entrevista a uno de los fundadores). Otro de los pioneros contó acerca de la cuestión formal de la institución, señalando que *“si uno no cuenta con el aspecto institucional se hacen muy difíciles las apoyaturas. Porque desde el apoyo estatal, hasta el apoyo de algunos sectores, de alguna forma demandan que esta tenga un nivel de identidad. La identidad, nos guste o no nos guste, la da el reconocimiento oficial de la institución, de modo que la pelea por la institucionalidad que nos llevó como dos años no era una cuestión menor”* (entrevista a uno de los fundadores). De esta forma fue como desde una unidad básica se pasó a una ONG, el ISC.

Con el transcurso del tiempo fueron notando quienes llevaban adelante la institución que había una necesidad en la gente del barrio, que salía a buscar trabajo y no tenía con quién dejar a los niños. Entonces, *“cansados de la dirigencia política de ese momento, lo que hicimos fue sacar el cartel que decía unidad básica y pusimos un jardín materno-infantil”*. Durante esos años, señalan, fueron creciendo como organización social, pero manteniéndose al margen de la política partidaria. En el año 1995 fue cuando a partir de algunos programas se logró construir lo

que es la actual edificación, siempre en el mismo sitio. Esto fue posible a partir de la adhesión al programa PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición), a través de un convenio con la Municipalidad de Rosario, que apunta a lograr aportarle 1000 calorías diarias entre desayuno y almuerzo, o entre almuerzo y merienda, a los 120 chicos que concurrían al jardín distribuidos en los turnos mañana y tarde.

Esta historización la considero necesaria para señalar el proceso por el cual se fue constituyendo el ISC como tal. Además considero, a modo de anticipación hipotética, que la lógica de militancia y presencia en el barrio por tres décadas interviene en el proceso por el cual los sujetos que forman parte de la institución trabajan con las políticas públicas.

En la actualidad, el ISC tiene diversas áreas. En primer lugar, el jardín, donde concurren diariamente alrededor de 100 niños de 3, 4 y 5 años. Se trata de un espacio educativo, en el cual la particularidad está dada porque las maestras se formaron en los cursos de auxiliar en salas maternas que dicta la propia institución.

Otra área importante es el comedor, financiado a través del proyecto PNUD, de Naciones Unidas, y a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El mismo no sólo incluye los alimentos, sino también financió el equipamiento necesario para su elaboración (cocina, utensilios, etc.). Se preparan viandas para alrededor de 40 familias por días.

El área de capacitaciones se enmarca en el Programa Joven de la Municipalidad de Rosario, y se dictan cursos de cocina, moldería y costura, auxiliar en salas maternas y nivel inicial.

Por otro lado, se realizan diversas actividades sociales no enmarcadas en política públicas formales, tales como el funcionamiento de un centro de jubilados, y la realización de talleres para tratar algunas problemáticas puntuales que van surgiendo, junto con los sujetos del barrio.

Toda esta contextualización obedece a la necesidad de enmarcar la institución y describir las actividades que realiza, pues es desde este punto de vista desde donde analizaré el funcionamiento de las políticas públicas, prestando especial atención a las prácticas y discursos que los sujetos les dan, tanto aquellos que las reciben, como aquellos encargados de gestionarlas y concretizarlas desde la institución. En ese sentido mi trabajo de campo constará de entrevistas y observaciones sistemáticas, cuidando siempre de tener una permanencia estable en el campo.

### **Ejes analíticos: la resignificación por parte de los sujetos**

A partir de algunas entrevistas sostenidas con autoridades del ISC, y también con voluntarios del barrio que colaboran en las distintas tareas, me propongo construir algunos ejes de análisis, teniendo en cuenta que este trabajo constituye un avance en el proceso de elaboración de la tesina, y que por lo tanto todavía me es necesario un recorrido más vasto por el campo y la teoría.

En primer lugar quisiera destacar el sentido, el significado que se le da la política pública desde la perspectiva de su secretaria, quien es además directora del jardín. “(...) *nuestra tarea como ONG yo siempre digo que es acompañar los procesos, tratar de entender cuál es la problemática real y creo que eso se hace pura y exclusivamente desde el territorio. O sea, no hay otra forma de poder diagnosticar si no es cuando uno vivencia la necesidad. Por eso yo digo que muchas veces hay determinados responsables de áreas en el Estado que al no tener el vínculo real las políticas públicas no llegan a la gente y fracasan*” (entrevista a la actual secretaria del ISC). Considero que esta afirmación, a mi entender de notable contenido, es análoga a lo que la perspectiva antropológica desde la que me sitúo propone. Es decir, la necesidad de un abordaje de las políticas públicas desde el barrio, desde las prácticas, sentidos y problemáticas de los sujetos a los cuales estas políticas tienen por “destinatarios”. En esta misma dirección, y reflexionando sobre otras instituciones que se dedican a trabajar con políticas públicas, el mismo sujeto señaló: “*vas a ver ONGs en la ciudad de Rosario que funcionan en edificios, en oficinas, o sea que son nada más que títulos, y bueno, algunas hasta pequeñas PYMEs. Pero en estos casos donde vos estás todos los días y le ves la cara a la gente, no tenés otra forma digamos, para perdurar y para poder permanecer que no sea interpretar la necesidad*” (entrevista a la secretaria del ISC). Me interesa particularmente la noción de *interpretar la necesidad*, que podría ser considerada una categoría social (Rockwell, 2009), susceptible de ser retomada en el trabajo de análisis. Con la continuidad del trabajo de campo intentaré profundizar en esta noción, procurando vincularla también con algunas formulaciones teóricas, tales como la categoría de intervención social (Carballeda, 2005), pues ambas ponen énfasis en la dimensión simbólica de las políticas públicas, y no sólo en su instrumentalidad.

A su vez, a través de la lectura de los editoriales de la revista que periódicamente publica el ISC, se destaca el rol que le asignan sus integrantes a las políticas públicas. Así, uno de los

objetivos es *“ir reemplazando las políticas públicas que atendían necesidad de alimentos y contención por las de devolver la autoestima, dignidad y libertad que nos brinda el trabajo y transmitiendo la idea de que a partir de la organización, cooperativismo y asociatividad, enfrentar los desafíos es más eficaz, comprometido y optimiza la tarea”* (editorial Revista del ISC, núm. 3-abril 2011). Es patente la inquietud por lograr que las políticas se desarrollen *junto* a los sujetos, y no que sean impuestas “desde arriba”. En el correr de mi trabajo será una inquietud de mi parte profundizar también en esta cuestión, abordando las políticas públicas “desde abajo” e intentando analizar los diferentes aspectos de su materialización.

Una particularidad del ISC, como señalé más arriba, es que muchas de las personas que trabajan allí son del barrio mismo donde se asienta la institución, y han tenido un contacto anterior, por ejemplo, se trata de madres cuyos hijos han concurrido al jardín. Es el caso de Carolina<sup>2</sup>, quien se desempeña como maestra en el jardín: *“(...) a mí me gusta mucho, yo hace muchos años que empecé colaborando, primero inscribí a mi hijo y después empecé a colaborar en la sala. De a poco me empezó a gustar, aprendí muchas cosas, y ya hace 6 ó 7 años que vengo colaborando acá en el jardín, y la verdad que me encanta”* (entrevista a Carolina). Desde mi punto de vista surge aquí otro eje que me interesaría analizar, y que fue enunciado más arriba como una anticipación hipotética: la fuerte impronta de la lógica de la militancia barrial vinculada al ejercicio de las políticas públicas. Quiero decir que, en el ISC, la política pública está fuertemente permeada por la historicidad de la institución, que como he señalado proviene de una profunda militancia barrial. En ese sentido, me interesa la cuestión de la identificación que se genera entre quienes trabajan allí y el resto de los sujetos que habitan el barrio.

### **Consideraciones finales y perspectivas de trabajo**

Para cerrar estas palabras, que no constituyen sino un intento de objetivar algunas cuestiones que vengo trabajando en vistas a la elaboración de mi tesina para la Licenciatura en Antropología Sociocultural, considero pertinente señalar algunas cuestiones que hacen al punto en que se encuentra mi trabajo y a las perspectivas en vistas de su continuidad.

---

<sup>2</sup> El nombre ha sido cambiado para preservar el anonimato.



Por un lado, me gustaría resaltar la especificidad del enfoque antropológico y su pertinencia en el estudio de las políticas públicas. Se trata de observar y escuchar, “en terreno”, la forma en que las mismas se desarrollan en la cotidianeidad de los sujetos. Aquí la palabra, la dimensión simbólica, cobra gran importancia, pues nuestra categorización de política pública es multidimensional.

Por otro lado, mi desafío en vistas a la continuidad del trabajo es profundizar en los ejes expuestos a través del trabajo de campo, el cual se extenderá durante todo el proceso de investigación. Solo así será posible construir un trabajo verdaderamente etnográfico que tienda a re-conceptualizar, re-constituir nuestro objeto de estudio (Rockwell, 2009), objeto que no es sino una construcción realizada por el investigador.

Por último, resalto la pertinencia de este tipo de enfoques en el análisis de políticas sociales, pues es a través de los mismos que podemos documentar cuestiones que en un abordaje puramente cuantitativo se perderían de vista, esto es, lo que la gente piensa y hace en su práctica cotidiana.

## BIBLIOGRAFÍA

ACHILLI, Elena. (2000). “Antropología e identidad disciplinar”. En: *Revista de la Escuela de Antropología*, vol. V. Rosario. Facultad de Humanidades y Artes.

ACHILLI, Elena. (2005). *Investigar en antropología social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario. Laborde Editor.

CARBALLEDA, Alfredo. (2005). *La intervención en lo social, las problemáticas sociales complejas y las políticas públicas*. En: *Revista Margen*, núm. 35. Buenos Aires

DELGADO, Manuel. (2007). *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*. Barcelona. Anagrama.

MENÉNDEZ, Eduardo. (2010). *La parte negada de la cultura*. Rosario. Prohistoria.

OSZLACK, Oscar; y O'DONNELL, Guillermo. (1981). *Estado y políticas sociales en América Latina. Hacia una propuesta de investigación*. Buenos Aires. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

ROCKWELL, Elsie. (2009). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires. Paidós.

SHORE, Cris. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. En: *Revista Antípoda*, núm. 10, pp. 21-49. Universidad de los Andes. Bogotá.

WILLIS, Paul (2005). “Notas sobre el método”. En: *Cuadernos de formación*, núm. 2. Santiago de Chile. RILICRE.